

*Date de dépôt : 18 mai 2020*

## **Rapport**

**de la commission des travaux chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat de boucllement du crédit d'investissement de 300 000 000 F ouvert par l'article 4 de la loi 10008 pour la construction de logements d'utilité publique (LUP)**

### **Rapport de M. Alberto Velasco**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission des travaux s'est réunie, sous la présidence de M. François Lefort, le 13 novembre et les 4, 11 et 18 décembre 2018, afin d'étudier le PL 12360 concernant le crédit de boucllement de 300 millions ouvert par l'article 4 de la loi 10008 pour la construction de logements LUP.

M. Lefort était assisté par M. Stefano Gorgone, secrétaire scientifique.

Les procès-verbaux de séance ont été tenus par MM. Sébastien Pasche et Tazio Dello Buono.

Assistaient nos travaux :

- M. Alan Rosset, responsable budget investissements, DF ;
- M. Vinh Dao, directeur planification et opérations foncières, DALE.

### **Introduction**

#### ***Objectifs de la loi 10008***

En date du 24 mai 2007, le Grand Conseil a adopté la loi 10008 pour la construction de logements d'utilité publique (LUP – I 4 06). Elle avait pour objectif de constituer un parc de logements d'utilité publique à hauteur de 15% du parc locatif du canton. A cette fin, la loi 10008 a notamment ouvert un crédit d'investissement global (art. 4) de 300 000 000 F sur 10 ans, qui fait précisément l'objet du présent projet de loi de boucllement. Suite au dépôt de

l'initiative populaire « Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque Nationale Suisse » (IN 133), le Grand Conseil a adopté, le 14 mai 2009, diverses modifications de la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP) (loi 10460). Celles-ci portent sur l'augmentation du parc de logements d'utilité publique, passant d'un objectif de 15% à un objectif de 20% du parc locatif du canton. La modification légale crée également un fonds propre affecté pour la construction de logements d'utilité publique (ci-après : Fonds propre affecté LUP), auquel est attribué chaque année un montant de 35 000 000 F pour contribuer à la constitution de ce parc.

Cette attribution est financée en premier lieu par la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse. La loi 10460 contient toutefois une disposition transitoire qui maintient le crédit d'investissement de 300 000 000 F ouvert au Conseil d'Etat par l'article 4, alinéa 1, de la loi initiale pour la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007. Ce crédit d'investissement, qu'il s'agit aujourd'hui de boucler, a ainsi assuré, en premier lieu et jusqu'à son épuisement, le financement annuel du Fonds propre affecté LUP. Ce crédit, qui alimente le Fonds propre affecté LUP, peut être utilisé par l'Etat ou, au moyen de dotations, par des fondations immobilières de droit public et des communes pour acquérir des terrains, construire et acquérir des logements d'utilité publique et pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique (art. 4, al. 4 LUP).

#### *Modalités de mise en œuvre de l'article 4 de la loi 10008*

La loi 10460, du 14 mai 2009, a institué notamment la mise en place d'une commission d'attribution des ressources financières du Fonds propre affecté LUP afin de s'assurer de leur utilisation à bon escient. Cette commission est constituée d'un représentant du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, d'un représentant des fondations immobilières de droit public (FIDP), d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC), d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant de l'Association des communes genevoises (ACG).

Cette commission rend un préavis d'attribution de prestations au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, qui décide.

#### *Bilan général*

Quatre types d'entités publiques peuvent bénéficier du Fonds propre affecté LUP : l'Etat de Genève, la FPLC, les FIDP, ainsi que les communes

et leur fondation immobilière communale de droit public. Les dépenses sont décrites dans le projet de loi par bénéficiaire et par destination, voir l'exposé des motifs.

En francs elles représentent :

Etat GE : 78 165 824 ; FPLC : 114 844 964 ; FIDP : 83 864 733 ; communes : 22 652 594.

Total : **299 528 116**.

**En conclusion**, le département indique qu'au terme de l'utilisation du Fonds propre affecté LUP :

- Les dépenses ont respecté l'enveloppe de 300 000 000 F définie par l'article 4 de la loi 10008 pour la construction de logements d'utilité publique.
- Que le solde, correspondant à 471 885 F, représente moins de 0,16% du budget voté. Les dépenses réalisées sont conformes à la loi votée.
- Que le Fonds propre affecté LUP ainsi créé a permis la construction de 1155 logements, l'acquisition de 2201 logements dans des immeubles existants et l'acquisition de 90 parcelles représentant 125 543 m<sup>2</sup> de terrain.

En ce sens, le département indique que le crédit d'investissement de 300 000 000 F a atteint son objectif, à savoir la construction de logements d'utilité publique et l'acquisition de parcelles et d'immeubles.

## **Travaux de la commission**

**Audition de M. Frédéric Dekoninck, directeur financier, DT, et de M. Vinh Dao, directeur de la planification et des opérations foncières, OCLPF, DT**

M. Dekoninck indique qu'ils sont là pour présenter le projet de loi qui va boucler la première loi LUP, avec 300 millions sur 10 ans et il rappelle l'objectif. Dans les faits, il indique que la fin des projets était plutôt au 31.12.2015, qu'il y a eu quelques écritures de bouclement en 2016 et qu'en 2017 l'on a basculé sur la seconde loi (10460) pour laquelle il n'y a pas un montant total, mais un objectif de 20% du parc locatif et une tranche annuelle de 35 millions. Il ajoute que l'on a procédé par objet et qu'une fois que l'on a terminé, l'on a basculé sur la seconde loi. Il relève ensuite que l'on est à **10,3% de LUP en 2017, que l'on vise 10,45% d'ici à la fin de l'année et 10,65% en 2019**. Il ajoute que, depuis 2017, au niveau comptable, l'on ne fait plus de dotations aux communes, mais que l'on verse des subventions

pour investissements pour avoir exactement les mêmes placements au niveau de la comptabilité.

Ensuite, M. Dao souligne que l'OCLPF est donc responsable de la loi LUP. Il explique que la particularité de ce PL est qu'il ne cherche pas à clore la loi 10008, mais seulement les premiers 300 millions. Il rappelle qu'en 2006, il y a eu un groupe de concertation qui avait été créé pour trouver un accord sur la politique du logement. Il souligne que les objectifs politiques avaient 4 principes :

- la constitution d'un parc de logements d'utilité ;
- une contrepartie d'assouplissement des contraintes en zones de développement ;
- le développement des coopératives ;
- le maintien des aides personnalisées pour le logement subventionné.

Il ajoute que l'accord a été trouvé en décembre 2006, avec un PL déposé en mars 2007 et une loi entrée en vigueur le 31 juillet 2007. Il ajoute que la loi 10460 a été votée ensuite en 2009, puis le règlement d'application en décembre 2009, et il relève qu'il y avait donc un compromis politique très fort pour voter rapidement cette LUP. Il explique que cette loi fixe un objectif : constituer un parc LUP de 20% du parc locatif avec  $\frac{2}{3}$  des nouveaux LUP construits qui doivent correspondre aux niveaux de loyers de la LGL et 100% des logements financés par la LUP aux niveaux de loyers de la LGL.

M. Dao explique ensuite ce que c'est qu'un LUP ; c'est un logement locatif, avec un taux d'effort (TE) qui lui est appliqué, un taux d'occupation (TO) qui lui est également appliqué, qu'il y a un caractère de pérennité garantie par la propriété publique, indirectement une propriété privée possible, si une convention signée pour 50 ans minimum, et, enfin, un contrôle permanent des loyers par l'Etat. Il indique ensuite que l'on parlait déjà en 2007 de ces 300 millions qu'a ouverts la loi 10008, mais qu'en 2009 il y a eu un financement prévu par la part cantonale du bénéfice de la Banque nationale suisse. Il souligne que, dans l'hypothèse où cette part cantonale serait insuffisante, le solde du financement serait alors assuré par un autre financement. Il ajoute qu'il y a un rapport d'évaluation de la loi 2008 sur l'ensemble de l'accord sur le logement de 2006 qui est prévu et que cela va être remis au Conseil d'Etat en novembre prochain. Il précise en outre que la loi de 2009 était un contreprojet à l'initiative qui avait d'autres pourcentages prévus, donc qu'aujourd'hui, l'on se retrouve avec un objectif de 20% et qu'il n'y a plus de délai, si ce n'est jusqu'à ce que l'on atteigne les 20%, avec 35 millions par année pour le fonds LUP jusqu'à l'atteinte de cet objectif.

M. Dao évoque ensuite l'article 4A LGZD qui oblige tout opérateur à faire une part de LUP dans son projet en fonction d'où il se situe. Il relève que, pour atteindre cet objectif ambitieux, il y a en outre des mécanismes financiers pour les collectivités publiques. Il relève que c'est pour eux un changement de paradigme, car ils étaient auparavant dans une logique de subventionnement, alors qu'aujourd'hui il s'agit de dotations à l'investissement. Il ajoute qu'il y a 2 leviers principaux et que ce qui nous concerne principalement aujourd'hui c'est le levier financier du fonds d'investissement. Il souligne qu'au niveau du bilan, l'on se trouve à 10,23% aujourd'hui, avec :

- 16 486 logements, dont 5 473 de la FIDP ;
- 2084 acquis par le fonds LUP (dont 1890 achetés à l'ex-FONDVAL-BCGe) ;
- 2775 nouvellement construits ;
- 6154 logements comptabilisés en mains d'entités publiques ou OSBL auxquels sont appliqués un TO et un TE (dont 5415 correspondent au parc de logements sociaux de la Ville de Genève et de la FVGLS).

M. Dao aborde ensuite le mécanisme du fonds en tant que tel et explique que, dans le budget de l'Etat, c'est séparé en 2 catégories : lorsque l'Etat achète lui-même, c'est en crédits d'ouvrage et, lorsqu'il dote les nouveaux partenaires, il s'agit alors de dotations et en subventions d'investissement pour les communes, depuis 2017. Il explique que les ressources du fonds servent à acheter des terrains, construire ou acquérir des logements existants et financer des opérations. Il précise qu'il y a un alinéa spécifique qui dit que 70% au moins doivent être consacrés à l'acquisition de terrains constructibles et à la réalisation de logements d'utilité publique neufs. Il observe par ailleurs qu'il existe une certaine souplesse pour les 35 millions annuels, par exemple s'il y a de gros investissements à faire en fin d'année c'est possible de dépasser en demandant une rallonge budgétaire, mais qui doit être compensée par la suite.

Il ajoute que la commission d'attribution est composée de divers représentants comme indiqué dans l'introduction et que cette commission rend un préavis au DT qui décide.

Ensuite, il aborde le bilan du crédit de la loi L 10008 et souligne qu'au 31.12.2015, il avait été dépensé 299 528 116 F et qu'en 2017, l'on est arrivé à 359 423 467 F, ce qui fait l'objet du rapport des 10 ans qui va être présenté bientôt. Il souligne que la répartition est plus ou moins équivalente entre les partenaires étatiques, que les communes ont peu fait appel au fonds pendant longtemps, mais qu'il y a eu un basculement ces deux dernières années. Il

estime qu'il y a donc un rééquilibrage depuis 2015 et il ajoute que l'Etat n'a fait qu'acheter des terrains, tout comme la FPLC, tandis que la FIDP et les communes sont plutôt des constructeurs. En termes d'objets financés, il relève qu'il y a eu un gros effort pour l'achat de terrains (54,4% des investissements), que les nouvelles constructions ont fait l'objet de 51,5 millions investis en fonds propres ; il explique qu'ils donnent donc 15% de fonds propres. Enfin, en divers, il indique qu'ils ont acheté 3 DDP, qu'il y a eu des frais divers dont travaux des immeubles ex-FVABCGE et des remboursements (par exemple un trop-perçu des fondations).

M. Dao souligne ensuite qu'ils ont acheté en moyenne 12 000 m<sup>2</sup> de terrain par année. Concernant le respect de l'article 4, al. 6 LUP, il précise que 89% de l'argent a été utilisé pour de la construction (donc plus que 70%). Concernant l'évolution du crédit par rapport au fonds LUP, il indique qu'il y a davantage de communes qui font appel au fonds LUP, notamment aux Vergers, à Lancy, aux Communaux d'Ambilly, etc. ; il observe que les grands projets vont donc avoir un effet sur le fonds LUP, en particulier sur les demandes des communes.

Il ajoute qu'en 2017, l'on est passé de 125 000 m<sup>2</sup> à 138 000 m<sup>2</sup>, ce qui représente 112 parcelles, avec un potentiel à bâtir de 1700 logements. Il ajoute que 91% des terrains achetés se situent en ZD3, qu'ils ont concentré leurs efforts sur la zone villas déclassée et qu'ils ont décidé d'investir là où le LUP n'était pas obligatoirement construit. Il précise que le potentiel de construction se trouve principalement dans la première couronne suburbaine de 1957 (autour de Genève et à Lancy). Il relève qu'il y a un effet de contamination des accords fonciers qu'ils peuvent obtenir lorsque les voisins se parlent et que cela se passe bien. Il aborde ensuite l'état des procédures et indique que la moitié des terrains achetés sont inscrits dans un processus de développement avancé (chantier réalisé, DD finalisée ou en cours d'instruction, PLQ adopté).

Enfin, M. Dao ajoute qu'ils cherchent aussi à valoriser les terrains historiquement en mains de l'Etat en plus des LUP, avec un potentiel de 3000 logements LUP, sans compter les 1000 LUP du PAV à la caserne des Vernets. Il relève finalement qu'après 10 ans, le rythme est donc là, mais qu'il reste lent (+0,2% du parc par année) et qu'il faudrait donc entre 50 et 70 ans pour atteindre l'objectif de 20%. Il rappelle que les besoins identifiés pour atteindre les 20% estiment un parc LUP à hauteur de 39 000 unités à l'horizon 2030 et qu'en regard des quelque 16 500 unités en exploitation actuellement, ce sont environ 22 500 logements d'utilité publique qui devront être comptabilisés au parc dans le même délai, soit par intégration, soit par acquisition ou par construction. Il ajoute que si l'on applique les scénarios de

l'article 4A LGZD, il y a un différentiel de 10 000 logements. Il souligne finalement que les 3 principales mesures correctrices seraient donc d'adapter l'article 4A LGZD, d'acquérir des terrains et des logements et de revoir le mode d'intégration et de comptabilisation des logements existants.

### ***Questions de commissaires***

Un commissaire (S) relève qu'il est question de changer la définition de la loi pour essayer d'atteindre les objectifs, mais il considère qu'il vaut mieux chercher à savoir pourquoi l'on n'arrive pas à faire les investissements nécessaires. Par ailleurs, il souligne que cette loi est à l'origine une initiative populaire et qu'il était question qu'une part des bénéfices de la BCG soient affectés à la construction et que M. Muller avait alors proposé la création de ce fonds.

M. Dao souligne que l'initiative populaire a fait que la L 10460 a été adoptée alors que l'on parle ici des 300 millions de la loi L 10008 qui a été votée suite à l'accord de 2006. Ensuite en réponse au *commissaire qui estime que l'important est avant tout le potentiel de terrains à acheter*, il souligne qu'il y a 1700 logements potentiels avec les 138 000 m<sup>2</sup>. Il relève que c'est au fond beaucoup d'efforts pour « seulement » 1700 logements et donc qu'il faut beaucoup d'efforts pour un résultat de l'ordre du pourcent sur le total du parc locatif.

Un commissaire (PDC) relève que l'on est certes à 50% de l'effort à fournir, mais il pense qu'il y a quand même un certain succès. Il désire mieux comprendre la maîtrise de terrain qui est relativement importante, car il estime que la difficulté de trouver des terrains sur un petit territoire est certaine, mais qu'ils sont en quelque sorte mieux placés en tant que développeurs et constructeurs. Il ajoute par ailleurs que les caisses de pension sont prêtes à faire du LUP, il observe que c'est un grand PL qui va être bouclé et il pense que l'on doit aussi avoir le regard du privé afin de voir comment la LUP a modifié les pratiques en termes de construction de logement. Il pense que l'on ne doit pas passer sous silence toute l'activité des privés.

En réponse à cette intervention, M. Dao pense que la question est importante et ajoute que la situation a pas mal évolué. Il souligne qu'il peut témoigner de PPP avec des accords pour acheter des parcelles avec le privé. Il considère que c'est donc un partenariat d'ouverture et que l'Etat ne cherche pas non plus à être partout et majoritaire, mais qu'il cherche avant tout à créer un certain équilibre. Il ajoute que des caisses de pension sont intéressées à investir dans le LUP et qu'ils sont prêts à accueillir n'importe

qui, du moment qu'ils remplissent les exigences légales. Il ajoute qu'il y a aussi aujourd'hui des LUP clé en main qui sont livrés à des acteurs privés, ce qui satisfait à la fois le public et le privé.

Le président désire revenir sur l'achat des 1890 appartements à l'ex-FONDVAL-BCGe et il se demande si cette loi a vraiment permis d'acheter 1890 appartements.

M. Dao indique que cela a été rendu possible avec une partie des 300 millions et que cela représentait le coût des immeubles ; ils ont financé les fonds propres d'acquisition. Il ajoute que, lorsque l'on dote pour la construction de logements ou l'acquisition de logements existants, l'on donne une part des fonds propres (15% à 20%), mais que lorsque l'on dote l'achat de terrains, l'on donne alors le 100%. Il souligne qu'il y a donc un levier différencié.

Ensuite, le président demande ce qu'il en est du financement annuel de la part genevoise du bénéfice de la BNS, car il pense qu'il s'agit d'un montant plus bas que 35 millions.

M. Rosset estime que c'est une démarche quelque peu théorique qui dépend des résultats de la BNS. Il ajoute que le fait d'adjoindre les résultats de la BNS a ce fonds n'est en outre pas quelque chose de possible au niveau comptable. Et M. Dao ajoute que le fait qu'il y ait une alimentation automatique au fonds n'empêche pas que l'on soumette des budgets chaque année au Grand Conseil.

M. Rosset indique par ailleurs que, même si l'on peut prétendre que le fonds est autonome, les 35 millions annuels sont bien prévus dans le budget annuel de l'Etat et donc que l'on passe en quelque sorte par une double validation parlementaire.

A la suite de cette audition les commissaires proposent d'auditionner les entités suivantes :

- la CAP qui est un acteur important des investissements immobiliers ;
- la Chambre immobilière genevoise ;
- l'Association des promoteurs constructeurs (APCG) ;
- la section romande du GIP ;
- l'ARMOUP ayant vocation première de faire des logements d'utilité publique ;
- le RPSL, Rassemblement pour une politique sociale du logement.

Un commissaire (MCG) relève que c'est un crédit de bouclement et donc que l'on ne doit pas non plus inviter toute la République. Il lui semble par



ailleurs avoir entendu que les caisses de pension ne sont pas encore concernées par le droit de superficie. A la suite, le président indique qu'elles n'ont pas droit aux fonds LUP, mais qu'elles ont le droit de construire du LUP. Il pense que leur audition va servir avant tout à avoir un point de vue par rapport à la mise en place de ce fonds LUP et permettra de savoir ce qu'ils pensent des modifications qui pourraient être apportées à la loi, s'ils ont des logements qui correspondraient plus ou moins à la définition d'un LUP, mais qui n'entrent pas aujourd'hui dans la catégorie LUP, et s'ils seraient prêts à accepter que ces logements y entrent ; enfin, s'ils seraient intéressés à l'attribution des fonds LUP.

Les commissaires étant partagés sur la pertinence du nombre d'auditions, il est procédé au vote, et **l'ensemble de ces auditions est accepté par la majorité de la commission.**

### **Audition de M<sup>me</sup> Carole-Anne Kast, secrétaire générale, RPSL-GE (Rassemblement pour une politique sociale du logement)**

M<sup>me</sup> Kast déclare que le Rassemblement est partie prenante à la mise en place du dispositif sur les LUP, le but étant d'atteindre un taux de 20% de logements d'utilité publique. Elle rappelle qu'à l'origine, le taux de logements subventionnés était de 12%, un taux alors en diminution de par l'effet du temps, les délais de surveillance étant fixés à 20 et 25 ans pour les HM et les HLM. Elle rappelle que l'idée était d'investir afin d'avoir un stock de logements de ce type pérenne. Elle remarque que les logements subventionnés ont diminué à 9% avant de se stabiliser l'année passée. Elle répète que la mise en place du dispositif était donc essentielle. Elle ajoute qu'il a donc fallu 10 ans pour stabiliser l'érosion de ces logements, mais elle signale, cela étant, que le taux de 20% n'est pas atteint. Elle déclare que ce fonds est donc nécessaire et devrait être reconduit.

Concernant les modifications pouvant être apportées à la loi LUP, elle ne pense pas que ce soit une nécessité compte tenu des résultats actuels. Elle ajoute que le taux devrait même être plus élevé que 20% au vu de l'augmentation de la population. Elle rappelle que 25 à 30% des ménages ne parviennent pas à se loger sur un parc immobilier libre et elle précise qu'il ne s'agit pas seulement de prendre en compte les revenus mais également la taille des ménages. Elle évoque alors un tableau présenté lors d'une journée sur le logement et elle répète qu'il ne faudrait pas apporter de diminution à la loi. Elle rappelle par ailleurs que cette dernière est simple, et elle mentionne qu'il serait peut-être nécessaire de se pencher sur la concordance entre la LUP et la LGL. Ensuite, elle rappelle que tous les HBM sont des LUP à quelques exceptions près, alors que les HM et les HLM ne le sont pas

forcément. Elle observe que si le propriétaire n'indique pas qu'il construit des HM ou des HLM placés sous surveillance de 50 ans, il n'est pas question de LUP. Elle rappelle encore qu'il existe des LUP qui ne sont pas subventionnés et qui prévoient un contrôle du taux d'occupation de 50 ans également. Elle mentionne qu'il y a donc des intersections entre la LUP et la LGL et elle pense qu'il serait sans doute judicieux de réconcilier ces deux lois. Elle mentionne que cela permettrait de clarifier la situation législative. Elle rappelle encore que les loyers des HM peuvent aller jusqu'à 4000 F par pièce par an. Elle mentionne qu'elle travaillerait donc plutôt sur l'ensemble législatif que sur la LUP uniquement.

Le président demande si elle a des exemples de logements qui pourraient correspondre à un LUP.

M<sup>me</sup> Kast répète que les HM et les HLM ne sont pas contrôlés sur une période de 50 ans. Elle signale, cela étant, que certains propriétaires demandent une prolongation des contrôles afin d'éviter les baisses de loyer consécutives aux taux d'intérêt. Elle évoque alors un bâtiment de la commune d'Onex en remarquant qu'il s'agit d'une coopérative HM qui a vu une baisse de loyer de 20%. Elle observe donc que le contrôle ne protège pas forcément contre les baisses de loyer, mais permet d'éviter le couperet qui intervient à l'issue de ce délai de contrôle.

### ***Questions des commissaires***

*En réponse à une question d'un commissaire (S) qui demande si ce fonds a été bien utilisé, à bon escient, M<sup>me</sup> Kast acquiesce en mentionnant s'être posé la question de l'attribution du fonds LUP dans certains dossiers. Elle ajoute avoir eu le sentiment qu'en certaines occasions, le fonds LUP permettait d'alléger des dettes communales. Elle ajoute que le fonds LUP est bien utilisé s'il permet d'acheter un terrain ou un immeuble, mais elle ne pense pas que ce recours soit judicieux si la commune a les fonds nécessaires pour mener à bien l'opération souhaitée.*

*Au sujet de la déclaration d'un commissaire (UDC) qui pensait que la prolongation de la période de contrôle était possible pour les HM, et de sa question s'il y a tout de même une échéance butoir, M<sup>me</sup> Kast acquiesce en mentionnant que c'est le cas si le propriétaire la demande. Elle remarque que ce n'était pas le cas il y a quelques années. Sur l'échéance butoir, M<sup>me</sup> Kast répond qu'il n'y a pas assez de recul pour répondre à cette question puisque ces prolongations sont récentes. Cela étant, elle observe que rien n'interdit de demander plusieurs prolongations.*

Sur la demande de savoir s'il est possible pour un HLM de passer en LUP, M<sup>me</sup> Kast répond que c'est possible si le propriétaire s'engage pour une période de contrôle de 50 ans.

**Audition de M. Thomas Mader, président de l'APCG (Association des promoteurs et constructeurs genevois), de M. Romain Lavizzari, vice-président APCG, et de M. Philippe Angelozzi, secrétaire général APCG**

M. Mader remercie la commission et indique tout d'abord qu'ils ont convenu de transmettre par écrit leur prise de position. Il précise qu'ils ont eu l'occasion d'apprécier la mise en œuvre du fonds. Il relève les modifications des dispositions en cours de route, avec l'augmentation du fonds à 35 millions et surtout l'introduction d'un quota minimum de 70% pour l'utilisation du fonds pour l'acquisition de terrains et de 30% du fonds pour l'acquisition de constructions existantes. Ils estiment qu'il conviendrait de changer la proportion de ces dispositions et donc de l'orienter à 70% sur l'acquisition des constructions existantes et à 30% sur l'acquisition de terrains. Il indique par ailleurs que l'on constate pour le moment des effets assez lents par rapport à ces acquisitions de terrains et une assez faible production de logements qui s'en est suivie par rapport aux moyens mis à disposition.

Ensuite, M. Mader explique qu'ils sont donc confrontés en tant que professionnels à cette situation et constatent qu'il y a une grosse réserve foncière qui n'est pas encore productrice de logements. Il explique qu'ils s'interrogent sur les montages financiers nécessaires, notamment pour les cas de figure où les terrains sont acquis en zone villas puisque l'on est généralement situé autour des 1500 F le m<sup>2</sup> pour les acquisitions de terrains. Il ajoute que c'est la FPLC qui est le principal acquéreur de ces terrains et que ces derniers sont ensuite remis en droits de superficie à 688 F le m<sup>2</sup> ; ils s'interrogent donc sur le solde de financement qui résulte pour l'Etat par cette non-rentabilisation des acquisitions qui a été effectuée grâce au fonds LUP, entre les prix payés et les prix sur lesquels sont basés les droits de superficie.

M. Mader aborde ensuite la seconde question qui lui avait été posée par les députés, à savoir s'il y a des logements qui correspondent selon eux à des LUP, mais qui n'entrent pas dans la catégorie LUP. Il indique qu'en tant que promoteurs, ils n'ont pas de logements qui entrent dans cette catégorie, mais qu'il y a probablement un nombre de propriétés qui pourraient en effet être assimilées à du LUP avec des intentions exprimées par des gens qui seraient favorables à convertir ces logements en LUP, dans l'optique d'appliquer un taux d'effort et d'occupation tel que le définit la loi LUP et ainsi garantir sur

le long terme des rendements. Il pense qu'il y a donc une capacité de « lupiser » le parc actuel pour atteindre le socle visé par la loi.

M. Mader indique ensuite qu'ils sont en effet potentiellement intéressés à accéder aux fonds LUP ; il observe que l'on a déjà introduit dans les dispositions légales le fait que des entités puissent conserver pendant 50 ans des logements qui pourraient devenir des LUP. Il rappelle que la porte avait été ouverte à des acteurs privés, lors des discussions sur l'accord sur le logement, mais sans le corollaire de l'utilisation du fonds LUP par des entreprises privées pour atteindre cet objectif. Il pense que ces entités devraient pouvoir solliciter le fonds LUP, si la loi le permettait, mais il ajoute qu'il serait encore plus pertinent de créer la possibilité pour les acteurs actifs dans la promotion de recourir à ce fonds, à condition de céder les logements LUP à la fin des travaux à des entités qui s'engagent à conserver ces LUP sur 50 ans. Il explique que cela permettrait d'avoir un acteur qui traiterait tout le programme complet et s'engagerait soit à conserver les logements pendant 50 ans, soit à les recéder à une entité privée qui les conserverait sur 50 ans ; il pense qu'il y aurait ainsi un effet de synergies. Il précise enfin qu'ils seraient donc en effet intéressés à pouvoir accéder à ces fonds LUP en tant que promoteurs.

M. Angelozzi prend la parole et explique qu'ils sont partis de la loi initiale qui entendait créer un socle LUP, mais il observe que le nombre de LUP construits après 10 ans est au fond assez modeste. Il souligne que 2 stratégies avaient été prévues à la base : l'acquisition de terrains et l'acquisition d'immeubles. Il relève que la modification législative de 2010, qui faisait suite à l'IN 133 lancée par l'ASLOCA, a introduit plusieurs normes, dont un minimum de 70% dévolu à l'acquisition de terrains ; il estime que l'on a donc clairement favorisé cette stratégie d'acquisition de terrains, dans le but de la loi, mais qu'elle a abouti à la construction de seulement 1115 logements, alors que l'acquisition de logements déjà construits qui sont convertis en LUP va tout de même beaucoup plus vite.

M. Angelozzi indique qu'ils proposent donc de revoir le paradigme des pourcentages en inversant les proportions, de manière à ce qu'il y ait 70% du fonds qui soit consacré à l'acquisition d'immeubles déjà construits à convertir en LUP et 30% à l'acquisition de terrains, afin d'arriver plus rapidement à l'objectif de 20% du parc immobilier en LUP. Par ailleurs, il souligne qu'ils souhaitent que l'on puisse aussi donner la possibilité aux autres entités d'accéder au fonds LUP pour pouvoir acquérir des terrains, à condition qu'ils puissent, à la fin des travaux, remettre directement les terrains à des entités publiques ou parapubliques, dans la mesure où les professionnels de l'immobilier ont un savoir-faire dans le développement de

projets immobiliers et qu'il est pour eux vital de pouvoir libérer les terrains le plus rapidement possible et construire. Il considère que cela permettrait d'atteindre les objectifs fixés, lesquels n'ont pas été atteints, après 10 ans, puisque 3000 logements ont été acquis et transformés en LUP et seulement 1115 ont été construits à la suite d'acquisitions de terrains. Il a donc l'impression que le fonds LUP n'est pas utilisé à bon escient et que l'on pourrait améliorer cette situation grâce à leurs propositions.

Le président les remercie et indique que la commission a en effet voulu entendre ce type de considérations de la part de divers intervenants, de manière à ce qu'ils figurent dans un rapport sur la loi de bouclage et que cela inspire dans le futur à la fois le Grand Conseil et le Conseil d'Etat pour l'avenir des LUP.

A la suite de quoi, M. Dao souligne que ce n'est pas 89% du fonds qui a été utilisé pour acheter du terrain, mais 52%. Il ajoute que la dotation pour financer de nouvelles opérations a ici été oubliée, alors qu'elle représente 23% des investissements. Concernant la pratique de la FPLC sur la valorisation des terrains, il explique que c'est l'Etat de Genève qui travaille là-dessus à prix coûtant et qu'elle compense des taux de rentes plus favorables que l'Etat de Genève applique pour absorber le différentiel.

### ***Questions des commissaires***

*Un commissaire (S) estime que, si l'on pouvait acquérir tout type de terrains, ce serait en effet intéressant, mais il observe que les terrains à disposition à Genève ne sont néanmoins pas nombreux. Il ajoute qu'il siège dans une fondation qui a voulu acheter à 2 reprises des immeubles, ce qui n'a pas été possible à cause des prix trop élevés ; il en conclut que les prix des immeubles ne sont pas assez abordables. Par ailleurs, il relève que, si l'on divise les 300 millions par les 3000 LUP créés, cela fait 100 000 F par logement, ce qui représente un prix intéressant, même s'il faut bien séparer la construction de LUP et la transformation de logements existants en LUP.*

M. Mader souligne qu'ils ont eu l'occasion d'échanger avec le commissaire dans le cadre de la commission LUP ; il relève qu'il y a en effet une difficulté à produire des objets. Il ajoute que, par rapport aux prix des objets, M. Hodgers a souligné que les privés pouvaient bien sûr faire des LUP et les céder aux conditions qu'ils souhaitaient, sous réserve des dispositions administratives par rapport au calcul des marges, mais il a été pour sa part quelque peu songeur quant à la réponse de M. Hodgers et il a donc quelques doutes sur la question. Il relève qu'il faut qu'il y ait des conditions de valorisation qui permettent d'atteindre les objectifs ; ils

conçoivent donc que, pour 25% des LUP, l'on a fait l'effort de produire ces logements pour faire avancer le projet et qu'il faut donc les recéder ensuite. Il pense que l'on pourrait imaginer un mécanisme légal pour cela.

Par ailleurs, M. Mader ajoute qu'il y a une situation de marché qui demande à être clarifiée. Il observe que l'APCG n'a pas d'objection à ce que ce soit orienté vers un type de public cible et il pense que le mieux est de produire le plus rapidement possible. Il ajoute que l'efficacité fait partie de leur métier et notamment de réunir des terrains pour mettre en œuvre différents projets.

*Un commissaire (MCG) les remercie pour leurs propositions législatives, mais il désire leur demander pourquoi ils priorisent l'achat d'immeubles déjà construits plutôt que des terrains ; il se demande s'ils ne craignent pas que l'on crée alors une autre règle qui serait trop rigide dans l'autre sens. Il se demande si cela est réaliste et s'il y aura vraiment plus d'immeubles bon marché à construire. Il trouve pour sa part que cela semble quelque peu utopique vu de l'extérieur.*

M. Mader répond qu'ils mettent cette proposition en perspective aussi avec les dispositions de l'article 4 qui sont en cours ; il précise que l'on voit déjà, dans les faits, qu'il y a une grosse production d'immeubles locatifs, dans une plus grande proportion que les PPE. Il souligne qu'ils n'ont pas de problème à mettre l'accent sur le locatif, dans l'optique de la LUP, mais il estime qu'il faut néanmoins couvrir les besoins de la classe moyenne, notamment en termes de PPE. Il considère qu'ils ont la capacité de produire rapidement des immeubles et ensuite de les proposer à des entités publiques pour fournir ces fameux LUP. Il observe ensuite que l'Etat a voulu s'orienter vers l'acquisition de terrains et la production de logements, mais que la production de logements n'est au fond pas très conséquente. Il souligne qu'ils proposent donc une solution pour augmenter cette production.

M. Angelozzi ajoute que l'idée est de booster cette production de LUP pour qu'elle dépasse les 11% actuels. Il relève que le bilan depuis 2010 montre que 9% ont été puisés à la dotation pour achat d'immeubles existants, sachant que cela produit directement du LUP. Il estime donc que l'inversion des pourcentages qu'ils proposent est logique, même s'il n'y a pas de calcul scientifique. Il pense en outre que la fixation des pourcentages de l'époque ne découlait pas non plus d'un vrai calcul scientifique. Il considère qu'une certaine souplesse doit se maintenir, notamment la possibilité pour le Conseil d'Etat de déroger à ces obligations, que les entités publiques doivent avoir une obligation de produire du LUP et qu'il ne faut pas seulement qu'elles thésaurisent les terrains pour épuiser le fonds. Il souligne enfin qu'ils envieront prochainement une prise de position écrite à la commission.

**Audition de M. Bernard Virchaux, président de l'ARMOUP (Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique), et de M. Christian Muller, vice-président de l'ARMOUP**

M. Virchaux remercie la commission et indique tout d'abord que l'ARMOUP n'a pas de section genevoise puisque c'est une association romande qui regroupe directement les 6 cantons romands.

M. Muller souligne qu'il est, hormis sa fonction de vice-président de l'ARMOUP, également directeur de la coopérative des Ailes à Genève.

M. Virchaux souligne que le vice-président de l'ARMOUP au niveau suisse est de Genève, qu'ils sont donc bien représentés à Genève et par ailleurs que l'ARMOUP va fêter l'année prochaine ses 100 ans d'existence. Il indique ensuite que Genève est le canton suisse qui a consacré aux LUP le fonds le plus élevé, sachant que Vaud n'a que 22 millions pour l'ensemble du budget de l'aide au logement. Il ajoute que la Confédération hésite pourtant à accorder une rallonge du fonds de roulement de 25 millions qu'ils gèrent et que la votation aura lieu demain ; ils espèrent donc que cette alimentation du fonds de roulement va se faire. Ils précisent qu'ils sont admiratifs du fonds genevois.

Concernant les modifications de la loi, M. Virchaux explique que les coopératives ont un problème de financement qui est en partie résolu par le fonds de roulement, alimenté par la Confédération, géré par leur association et qui permet aux coopératives d'emprunter environ 10% des opérations. Il ajoute que la FINMA oblige n'importe quel opérateur immobilier à avoir 20% de fonds propres, mais que la FINMA a admis que ces 10% de fonds de roulement peuvent être considérés comme des fonds propres, ce qui veut dire que les coopératives peuvent construire avec seulement 10% de fonds propres. Il estime que le point de la loi qui dit « 4 types d'entités publiques peuvent bénéficier du fonds » est quelque peu regrettable, étant donné que cela signifie que d'autres coopératives ne peuvent pas accéder à ce fonds. Il observe que le cadre semble être très rigide et il souhaite donc qu'un assouplissement soit accordé en faveur des coopératives. Il estime que cela aurait un effet de levier important pour la création de logements.

M. Muller observe que la LUP permet d'accéder à des fonds à des taux préférentiels et d'avoir une manne supplémentaire permettant d'acheter des terrains et de construire du logement. Il pense que cela pourrait être l'occasion de faire profiter les coopératives, sans passer forcément par la FPLC, comme c'est parfois le cas aujourd'hui. Il souligne qu'ils construisent passablement de logements et que l'on parle abondamment de la qualité des logements. Il relève que les taux sont actuellement assez bas et donc que les

loyers dans les coopératives sont relativement bon marché. Il rappelle que les loyers sont pérennes dans les coopératives et donc que c'est très intéressant pour la population, notamment compte tenu du fait que cette dernière est vieillissante ; il souligne que ces loyers relativement bas permettent à ces personnes de rester dans leur logement.

M. Virchaux ajoute que l'on pense toujours que l'on est un pays de riches, mais il désire nuancer cela avec des chiffres de l'enquête de l'Office fédéral du logement qui souligne que 10% de la population est sous le seuil de pauvreté et qu'il y a 20% de la population qui ne trouve pas une solution de logement correspondant à son revenu. Il souligne que l'on considère que, pour avoir un logement adéquat à son revenu, le loyer, charges comprises, ne doit pas dépasser 20% du revenu brut. Il précise ne pas avoir les chiffres genevois, mais indique que 70% de la population vaudoise devrait, selon ce calcul, se loger avec un loyer inférieur à 2000 F. Il souligne que ce problème est donc énorme, même s'il ne saute pas aux yeux des autorités fédérales. Il ajoute que les logements disponibles que l'on trouve actuellement, par exemple de 4 pièces, ne sont pas à 2000 F, mais plutôt au-dessus de 3000 F et donc que les logements vacants ne correspondent pas aux besoins de la population, d'où la nécessité de la création de LUP. Il pense que, dans la durée, ces logements deviendront de plus en plus utiles à la population.

Le président demande qui sont les MOUP membres de l'ARMOUP à Genève.

M. Virchaux souligne qu'il y a notamment la FPLC, la Fondation de la Ville d'Onex, la FVGLS, la FULE, la CIGUE, la Coopérative d'habitation de Genève et pratiquement toutes les coopératives existantes, car ces dernières doivent adhérer à l'ARMOUP pour accéder au fonds de roulement, mais aussi aux emprunts obligataires garantis par la Confédération. Il explique que, comme il s'agit d'emprunts garantis par la Confédération, les conditions sont pratiquement les mêmes que les emprunts faits par la Confédération et qu'il y a donc un intérêt majeur pour les coopératives, en termes de pourcentages assez faibles, à accéder à ces emprunts. Il ajoute que l'on voit, pour des prêts de fonds de roulement de 25 millions par année, qu'il y a des parlementaires qui ne sont pas pour et donc que l'on se pose des questions, alors même qu'il y a l'article de la Constitution fédérale qui oblige la Confédération à s'occuper de la question du logement.

Un commissaire (S) comprend qu'ils sont donc totalement satisfaits de cette loi.

M. Virchaux lui répond que c'est globalement le cas, mais qu'ils ne sont néanmoins pas satisfaits de l'attribution des montants. Il relève qu'il n'y a



pas la possibilité pour l'Etat d'attribuer par exemple 1 million directement à une coopérative.

M. Dao souligne qu'il existe néanmoins d'autres dispositifs financiers pour les aides aux logements à destination des coopératives. Il souligne que la loi générale sur le logement prévoit des cautionnements simples, des prêts hypothécaires, des prêts aux coopérateurs, des prêts aux coopératives, des subventionnements et que c'est donc pour cela que la LUP n'a pas prévu d'aides spécifiques aux coopératives.

Un commissaire (S) relève que cette loi était au début très foncière et que c'est l'une des raisons pour lesquelles elle n'est pas particulièrement destinée aux coopératives.

M. Virchaux pense que Genève est en effet l'un des cantons les plus généreux par rapport aux autres cantons.

Un commissaire (S) comprend que l'objectif général de la loi les satisfait beaucoup.

M. Virchaux lui répond par l'affirmative.

Un commissaire (EAG) indique être un inconditionnel des coopératives et rappelle qu'il a été conseiller municipal à la Ville de Genève. Il relève qu'ils ont parlé de Genève, en évoquant des situations qui les concernent, mais il se demande s'ils se réfèrent à la Ville ou alors au canton.

M. Virchaux pense que les communes n'ont pas énormément à dire sur le sujet et que c'est le canton qui gère plutôt la question.

M. Muller relève qu'il y a quand même un développement qui se crée dans chaque ville du canton, mais ils parlent pour leur part au niveau global et donc, dans le cas de Genève, plutôt au niveau cantonal.

*Un commissaire (PLR) indique avoir toujours été très surpris des 20% que l'on admet comme étant la référence comme pourcentage du revenu dédié aux charges de logement, alors qu'il s'agit d'un plus haut pourcentage dans les pays voisins, par exemple en France, il s'agit de 23%, mais de 36% pour les locataires et de 16% pour les propriétaires. Il observe que le propriétaire doit avoir des fonds propres et que c'est pour cela qu'il devient propriétaire ; il pense qu'inévitablement, le coût de son logement représente moins pour lui que par rapport à un locataire. Il n'aime donc pas la comparaison entre le propriétaire et le locataire. Il ajoute que, dans un logement social, le locataire va avoir une part de ses revenus qui serait moins importante que celle d'un locataire qui aurait des revenus un peu plus élevés et qui ne pourrait donc pas accéder à un logement social. Il observe qu'il s'agit de la problématique de la classe moyenne qui ne peut ni accéder*

*à la propriété, ni aux logements sociaux. Il se demande donc d'où vient cette part de 20% dont M. Virchaux a parlé.*

M. Virchaux indique que l'on parle ici du taux moyen et qu'il y a d'anciens locataires qui paient aussi des loyers inférieurs à ce que l'on peut trouver dans une coopérative. Il souligne qu'il s'agit en fait de 25% (et pas 20%) qui a été déterminé par rapport à un budget de fonctionnement d'un ménage ; il ajoute que l'on parle même parfois aussi de 30%. Il souligne que l'idéal est donc de ne pas dépasser les 25%, mais que la Confédération est allée jusqu'à 30%, pour que cela concerne un nombre moins élevé de ménages. Il ajoute par ailleurs que le calcul de la pauvreté se fait aussi par rapport à un budget que les gens doivent avoir. Il souligne que ce sont ce type de chiffres qui déterminent les 30%.

*Le commissaire indique être content d'entendre qu'il parle de 30% et pas de 20% et M. Virchaux souligne que beaucoup de personnes font déjà beaucoup de sacrifices pour payer ces 30%. Ensuite, le commissaire observe que cela dépend aussi du revenu puisque si ce dernier est élevé, les 30% seront plus faciles à dépenser pour le logement que pour un revenu plus bas et M. Virchaux relève que l'on voit bien que ce sont les classes moyennes qui sont touchées.*

*Le commissaire précise qu'un 4-pièces à Genève est en moyenne à 1500 F, tous loyers confondus. Il pense que si le marché était libre, l'on aurait peut-être moins besoin de l'ARMOUP. Il estime que le marché ne fonctionne au fond pas assez bien, car il n'est pas libre. Il se demande s'ils ont l'impression que la surréglementation ne les empêche pas de construire. Il ajoute que c'est très difficile notamment pour les jeunes ménages.*

M. Virchaux répond que c'est vrai, mais souligne que parfois ce sont des personnes seules qui occupent des 4-pièces et que, si elles quittent leur logement pour plus petit, elles paieront alors plus cher et qu'elles ne partent donc pas. Il estime que le prix des logements neufs n'est donc adapté ni aux familles ni aux personnes qui pourraient partir d'un logement trop grand pour elles.

*Un commissaire (MCG) considère que Genève a du retard par rapport à des villes comme Lausanne et Zurich, mais il se demande si la difficulté genevoise n'est pas surtout liée au fait qu'il est compliqué de trouver des terrains.*

M. Virchaux estime que la politique foncière a plutôt freiné par le passé la construction de logements, mais que le canton est néanmoins à la pointe par rapport aux opérations en cours. Il souligne que Genève a actuellement environ 2% de son parc immobilier en coopératives, ce qui est en effet

inférieur à Lausanne (4%) ou Zurich (6%) ou encore Bienne (10%), qui était une ville ouvrière, mais que des efforts actuels à Genève sont néanmoins menés. M. Muller ajoute que, ces dernières années, il y a un mouvement qui va en faveur des coopératives et que l'on voit le résultat positif, notamment l'impact sur le prix du loyer, sur la qualité de l'habitat en général et sur la vie des quartiers.

Une commissaire (S) désire donner à la commission un renseignement par rapport à l'intervention du commissaire (PLR) sur les prix moyens de loyers : elle souligne que le prix moyen d'un 4-pièces à Genève est actuellement de 1484 F, si l'on y habite depuis 20 ans ou plus, mais qu'il avoisine les 2000 F si l'on y est depuis moins de 3 ans. Elle relève que pour un 6-pièces, l'on se trouve autour de 1600 F après 20 ans, tandis que si l'on est un locataire récent, le loyer se situe à 3500 F.

### **Audition de M. Christophe Aumeunier, secrétaire général CGI**

M. Aumeunier remercie la commission et indique tout d'abord que M. Pascal Petroz, président de la CGI, est excusé. Il rappelle que la CGI est une association sans but lucratif d'importance cantonale qui compte 6600 membres à Genève, que ce soit des propriétaires d'appartements, de villas, de domaines ruraux ou encore d'immeubles. Il rappelle qu'ils étaient aussi partenaires de l'accord sur le logement en 2006 et il désire donc enrichir la commission de l'esprit de cet accord auquel il a directement participé. Il souligne qu'il s'agit surtout de discuter de l'avenir des LUP à Genève et pas seulement d'un crédit de bouclage. Il indique que la mise en place du fonds LUP est donc issue de l'accord susmentionné et qu'en 2007, le Grand Conseil a adopté la loi LUP qui prévoyait un objectif de socle de LUP de 15%, avec une phrase qui disait que l'on tendrait à terme vers les 20%. Il souligne qu'il était en outre stipulé qu'il y avait deux moyens pour parvenir à cet objectif : construire ou acquérir des immeubles.

M. Aumeunier observe qu'en 2009, la négociation sur le retrait de l'IN de l'ASLOCA sur l'usage des produits de l'or de la BNS a modifié la loi LUP en portant le socle de 15% à 20% et en instituant un fonds LUP avec un crédit de 35 millions par année pour concrétiser les moyens à mettre à disposition. Il ajoute qu'il y a eu en outre l'adjonction d'un quota stipulant que les fonds devaient être utilisés à hauteur de 70% pour l'acquisition de terrains et la construction de logements neufs, ce qui selon lui pose problème. Il pense que cela n'a pas été discuté suffisamment à l'époque par le Grand Conseil et que ce dernier doit aujourd'hui prendre conscience des problèmes que cela pose.

M. Aumeunier observe qu'actuellement, au niveau du bilan, presque 90% du fonds a été utilisé ces dernières années pour l'acquisition de terrains, et donc que 80 millions ont été utilisés depuis 2007 et ont créé 2201 LUP, tandis que 215 millions ont été dépensés pour acquérir des terrains et ont produit seulement 1115 LUP. Il considère qu'il n'y a donc pas une efficacité suffisante entre l'usage de la ressource et le résultat. Il relève que l'Etat n'est pas obligé d'emprunter 80%, qu'il peut emprunter 90%, mais que même à 80% d'emprunts, si l'on utilise ces 215 millions, l'on peut arriver selon lui à produire environ 2700 logements. Il considère que l'on voit donc que le délai de production de LUP semble poser problème, notamment par le choix de privilégier l'acquisition de terrains. Il ajoute que l'ASLOCA semble s'impatienter quant à la construction de LUP et il ne comprend pas bien les positions puisque, si l'on a voulu demander que 70% soient utilisés pour acquérir des terrains, alors l'on ne pouvait pas attendre que des LUP se construisent rapidement, singulièrement pas en utilisant des entités publiques ou l'Etat lui-même, puisqu'ils ne sont pas rompus à la construction de logements comme le sont des promoteurs professionnels.

M. Aumeunier ajoute que, si l'on achète du foncier dur, c'est-à-dire du foncier sur lequel l'on ne pourra pas construire rapidement, les délais deviennent alors presque aléatoires, en particulier dans les zones villas. Il ajoute que cela pose aussi la question de la gestion des risques, par exemple lorsque l'on acquiert des terrains dans des zones tapissées de villas. Il n'est pas certain que la FPLC se pose cette question lorsqu'elle acquiert des terrains dans ces zones.

M. Aumeunier ajoute ensuite que la loi actuelle prévoit qu'il faut, pour construire des logements LUP, privilégier des zones agricoles, lesquelles sont libres lorsqu'elles sont déclassées et bien moins chères que les zones villas. Il considère que la mixité existe déjà à Genève et que l'on peut donc repousser cet argument. Il estime que l'on met aujourd'hui largement des freins à la création de LUP en zones agricoles, tandis que l'on acquiert du terrain qui ne sera pas constructible rapidement. Il remercie l'Etat d'avoir rédigé le rapport qui permet de voir que la FPLC a consommé 30% des fonds LUP, l'Etat lui-même 22% et les communes seulement 5%. Il estime que l'on ne doit donc pas s'étonner si les communes ont des difficultés relationnelles avec l'Etat, car le fonds LUP ne leur semble pas véritablement destiné.

M. Aumeunier considère qu'il y a une thésaurisation des terrains par les entités publiques qui les ont acquis et il estime que le Grand Conseil devrait avoir un instrument utile de suivi, car il considère que, dans l'annexe du rapport, il manque 2 colonnes expliquant où en sont les projets et combien il y a de logements qui vont être construits ; sans cela, il pense que l'Etat peut

continuer à acheter des terrains sans construire suffisamment de LUP. Il relève en outre que la FPLC achète du terrain à environ 1500 F le m<sup>2</sup> et le remet ensuite à 688 F le m<sup>2</sup> en droits de superficie à des entités comme des fondations ou des coopératives. Il se demande qui supporte ces coûts, s'il s'agit de subventions cachées et si les entités qui bénéficient de ces allègements financiers ne pourraient pas supporter ces coûts dans leurs plans financiers.

Par ailleurs, M. Aumeunier indique que la CGI n'a pas vocation à construire des LUP, mais que ses membres ont cette vocation. Il souligne qu'ils ont bataillé pour que les privés puissent construire eux aussi du LUP, moyennant un contrat avec l'Etat de 50 ans. Il relève que les investisseurs sont aujourd'hui plus intéressés par la réalisation de LUP que lors de l'accord sur le logement, mais il considère qu'il n'y a néanmoins pas de politique active de l'Etat pour faciliter ces réalisations.

M. Aumeunier aborde ensuite la question des sorties de contrôle HLM, car l'on semble se plaindre à Genève du fait que les logements sociaux baissent en nombre et il se demande donc ce qui est fait pour présenter aux propriétaires de HLM la possibilité d'augmenter leurs contrats dans le but que l'on fasse de ces logements des LUP. Il indique qu'à sa connaissance, cela n'est pas développé et qu'à l'Etat, on se contente d'attendre que le propriétaire se manifeste. Il relève par ailleurs qu'un grand nombre de logements sont détenus par des entités publiques qui ont une politique très stable quant à leurs loyers et il considère que ces logements devraient être comptabilisés comme des LUP, respectivement convertis en LUP. Il pense que l'on doit se poser aussi la question de la CPEG, pour laquelle l'on a des entités ou des associations qui souhaitent qu'elle ait une participation importante dans le PAV et qui ont voulu qu'il y ait un taux de 60% de LUP dans le PAV. Il estime qu'il est donc essentiel que la CPEG développe des LUP. Il ajoute que les communes devraient aussi voir leurs logements devenir des LUP. Il souligne qu'il s'agit de la même réflexion pour les coopératives puisqu'elles disent également qu'elles sont des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Il affirme ensuite que la CGI n'est pas intéressée par l'attribution du fonds LUP, car les contribuables très importants que sont les propriétaires ne souhaitent pas que l'imposition augmente et qu'elle soit redistribuée sous fonds LUP. Il ajoute que, de son point de vue, il y a une attribution de ce fonds LUP insuffisante aux communes.

Il pense que la modification principale qui pourrait être apportée à la loi est celle qui est liée à l'obligation d'affecter 70% du fonds à la construction de logements neufs, respectivement à l'acquisition de terrains, car cela pose

le problème de la rapidité d'acquisition d'immeubles déjà construits. Il considère que l'on devrait réfléchir la loi de manière à faciliter l'acquisition d'immeubles. Il rappelle que les immeubles anciens sont moins onéreux que les immeubles récents, qu'ils sont plus faciles à convertir en LUP, compte tenu de leurs états locatifs moins élevés, et donc que cette question pourrait être reconsidérée pour renforcer plus rapidement le parc LUP.

Enfin, M. Aumeunier estime que ce bouclement montre donc une certaine inefficience et la thésaurisation de terrains ; il considère que le Grand Conseil doit avoir une liste de suivi qui mette en rapport les acquisitions de terrains et la construction de logements et il désire surtout mettre en exergue une problématique qu'il juge fondamentale. Il rappelle que lorsque l'on est arrivée en 2006 à l'accord sur le logement, l'on était issu de toute une période de politique publique-privée qui avait bien fonctionné avec un régime HLM. Il est donc surpris, compte tenu du fait qu'ils avaient l'idée que le régime LUP allait être alternatif, que ce régime tende au fond à disqualifier ce PPP ; il ne comprend pas pourquoi l'Etat a besoin d'entités qui acquièrent des terrains et les construisent. Il n'est en outre pas certain que l'Etat ait besoin de fondations pour construire et considère que cela est un choix inefficent. Il affirme enfin que l'on retrouvera une efficience plus marquée si l'on met des règles qui disent aux privés ce qu'ils peuvent faire en construisant du LUP, car ils devront alors respecter ces règles.

### ***Questions des commissaires***

*Un commissaire (S) souligne qu'il y a des aspects intéressants dans son exposé, notamment au niveau de la réflexion sur les HLM qui sont sortis des contrôles et que l'on aurait pu pérenniser à travers les LUP. Il indique qu'il relève cela, à la fois en tant que député et en tant que membre de l'ASLOCA.*

M. Dao rappelle que la volonté de l'accord de 2006 sur le logement donnait à l'Etat des moyens d'action pour la politique foncière. Il ajoute que la FPLC achète prioritairement en zone villas, car c'est là que les LUP ne sont pas obligatoires, contrairement aux zones agricoles où 25% de LUP est obligatoire. Concernant la répartition, il souligne qu'il est vrai que la FPLC dépense actuellement 30% du fonds LUP, mais il ajoute que les communes sont de plus en plus intéressées. Il observe qu'il y a de plus en plus de demandes de leur part, notamment à l'aune des grands projets, dans une logique de PPP.

Sur la question de l'action en zone villas, M. Dao relève que la FPLC agit comme n'importe quel acquisateur et que, si elle connaît un certain succès, c'est qu'il y a bien des vendeurs. Concernant le DDT, il précise que la FPLC

travaille à la valeur d'acquisition, dans les droits de superficie, mais qu'elle vend par contre à 3,5%, ce qui permet de faire tourner les fonds financiers. Il ajoute qu'en ce qui concerne la sortie du contrôle des HLM, l'OCL est aujourd'hui plutôt en réactif qu'en proactif, mais il ajoute que cela pourrait être un axe de travail intéressant. Concernant les acquisitions foncières, il explique que la FPLC est en partenariat avec des acteurs privés et que les temps de réalisation de la FPLC sont les mêmes que ceux des promoteurs, notamment dans des territoires compliqués aux parcelles très morcelées, ce qui demande d'avoir une certaine expérience en termes d'acquisitions foncières pour développer une cohérence de projets. Il considère que les temps des projets sont donc les mêmes à la FPLC qu'auprès des promoteurs privés.

M. Aumeunier considère que si les temps sont les mêmes, il convient alors de délivrer la liste au Grand Conseil, avec les réalisations qui ont été faites en fonction des acquisitions foncières. Il constate pour sa part qu'il y a de la thésaurisation, car il y a de l'acquisition de foncier dur et il pense que ce n'est pas la meilleure façon de développer, si l'on veut aller vite.

*Un commissaire (PLR) demande si M. Aumeunier a des exemples précis de périmètres achetés à 1500 F le m<sup>2</sup> et revendus à 688 F.*

M. Aumeunier lui répond qu'il va proposer des exemples.

*Le commissaire se demande par ailleurs si, dans ce genre d'opérations, l'on étend le droit de superficie ou alors si l'on reste sur la même durée.*

M. Dao précise que la FPLC achète sur tout le territoire, mais que sur les zones villas, il n'y a en fait pas de droits de superficie, car elle achète à des particuliers. Il précise que les modalités de droits de superficie ailleurs sont sur des durées de contrats qui sont le maximum légal, à savoir 99 ans.

M. Aumeunier indique que la réaction de l'Etat par rapport à la campagne sur le PAV est intéressante, car l'on était à 60 ans de droits de superficie et qu'il a cru comprendre que l'on était passé à 90 ans, car il y a une prise de conscience, du fait que la remise en droits de superficie aboutit à une augmentation des loyers, puisque l'on rajoute le prix de location du terrain, ce qui génère donc un surcoût.

## Discussion interne

Le président rappelle que la commission a d'ores et déjà entendu la CGI, l'ARMOUP, le RPSL et l'APCG. Il souligne que deux autres entités avaient été invitées : CAP Prévoyance, une entité qui n'a que 6 immeubles en LUP, mais qui a envoyé une prise de position écrite et donne ainsi quelques suggestions d'extension de la loi LUP, en particulier sur les rénovations et les travaux d'entretien ; le GIP qui avait jusqu'au 14 décembre pour donner sa détermination, mais qui n'a pas répondu. En l'absence de réponse de leur part, il propose de terminer les travaux ce soir et de passer au vote.

Le groupe (PLR) indique avoir trouvé l'exercice intéressant, en particulier car cela a permis d'entendre des remarques constructives. Il relève que l'on a vu aussi l'historique de l'accord sur le logement et il souligne qu'il lie également la philosophie de ce fonds à un PL qui est pendant à la COFIN, avec une discussion autour de l'objectif de faire du LUP par des entités publiques ou pas. Il ajoute que l'on se trouve sur des problèmes intéressants et il espère que le Conseil d'Etat va pouvoir sortir en substance les remarques formulées et être constructif. Il souhaite en outre une coordination assez large sur la problématique. Il indique qu'il va s'abstenir sur ce PL pour susciter une réflexion par rapport à l'avenir. Enfin, il trouve qu'il est juste que des logements d'une partie des entités communales puissent être considérés dans le volume global des LUP.

M. Dao indique que le débat va de toute manière être repris, car le rapport sur les 10 ans de la loi va être remis au Conseil d'Etat en janvier prochain et sera ensuite transmis au Grand Conseil ; il ajoute que le PL 12093 est actuellement à la commission du logement, mais que cet objet est aussi suspendu, en attente de ce rapport.

Le groupe (PDC) se dit heureux des éclairages apportés par ces auditions. Il indique qu'il va s'abstenir également, car il considère qu'il reste un certain nombre de points d'interrogation et que le fait de voter le PL aujourd'hui serait donner un blanc-seing au Conseil d'Etat, ce qu'il ne trouve pas optimal. Il croit que la commission a fait un travail important pour cette politique, car cela va permettre d'avoir à terme un meilleur outil de travail en termes d'évaluation de la politique sur le logement.

Le groupe (S) rappelle que c'est un PL de bouclage. Il indique que les socialistes vont l'accepter et que l'important pour lui est que, lorsqu'il y a une crise de logement aussi importante que celle que connaît Genève, cette dernière soit résolue. Il rappelle que des familles avec 4 enfants doivent parfois se loger dans des 3-pièces. Il ajoute qu'il y a en outre des gens de la classe moyenne qui paient des loyers à 4000 F pour un 4-pièces et que cela



ne va pas non plus. Il estime que ces problèmes doivent être résolus par le Grand Conseil. Il observe en outre que le pourcentage de logements sociaux est descendu à 9% à cause de l'absence de contrôle. Il souligne que le taux hypothécaire est aujourd'hui à 1,75% et que les loyers, lorsqu'ils sortent des contrôles, sont trop élevés, car le taux pratiqué par l'Etat est plus élevé. Il ajoute qu'il y a aussi des problèmes en termes de développement et de gestion des villes et des gestions des zones agricoles du canton, des débats qui dépassent le logement lui-même. Il estime que les débats que l'on a eus vont permettre de nourrir la réflexion et il souligne que, s'il est rapporteur, il fera en sorte de faire un rapport extrêmement fidèle à ce qui a été dit.

Le groupe UDC indique avoir trouvé l'une des remarques de M. Aumeunier assez surprenante ; il se demande si les communes ont un délai précis pour construire des LUP, une fois qu'elles ont acheté un terrain. Il souligne que si elles ne construisent pas, les terrains apparaissent alors dans leur fortune, pour embellir leurs chiffres.

M. Dao souligne qu'en l'occurrence les communes n'achètent pas de terrains, mais qu'il s'agit de déclassements pour des constructions de logements. Il précise en outre que les deux seuls terrains qui ont été achetés par des communes l'ont été par Veyrier et que le projet en question est actuellement en autorisation de construire.

Le groupe (PLR) observe que, si l'on thésaurise dans l'achat de terrains et que l'on ne finance pas complètement les investissements, l'on se retrouve dans une situation dans laquelle il y a un coût caché sur la dette de l'Etat. Il trouve qu'il serait donc intéressant que l'on ait le nombre de logements prévus, l'horizon de temps prévu et, en parallèle, le coût qui a été imputé sur la dette pour obtenir les terrains.

M. Dao prend note de la demande.

## **Vote de la commission**

### *Vote d'entrée en matière*

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12360 qui <b>est accepté à l'unanimité</b> par 14 oui (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 3 PLR, 1 UDC, 2 MCG).
---

### *2<sup>e</sup> débat*

Le titre et préambule, l'art. 1 et l'art. 2 **sont acceptés sans opposition.**

### *3<sup>e</sup> débat*

Mis aux voix, l'ensemble du PL 12360 **est accepté** par 6 oui (1 EAG, 3 S, 2 Ve) et 8 abstentions (2 PDC, 3 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

### **Conclusion**

Mesdames et Messieurs les députés, eu égard aux éléments qui vous ont été exposés ci-dessus, la commission des travaux vous invite à faire un bon accueil à ce projet de bouclage de crédit en l'acceptant.

## **Projet de loi (12360-A)**

**de boucllement du crédit d'investissement de 300 000 000 F ouvert par l'article 4 de la loi 10008 pour la construction de logements d'utilité publique (LUP)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

### **Art. 1      Boucllement**

Le boucllement du crédit d'investissement de 300 000 000 F ouvert par l'article 4 de la loi 10008 pour la construction de logements d'utilité publique (LUP), du 24 mai 2007, se décompose de la manière suivante :

– Montant brut voté (y compris renchérissement estimé)	300 000 000 F
– Dépenses brutes réelles (y compris renchérissement réel)	<u>299 528 116 F</u>
<b>Solde</b>	<b>471 884 F</b>

### **Art. 2      Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat**

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013.